论总理衙门产生的必然性与合理性

焦少玲

一八六一年一月，清政府批准建立了专门负责对外交涉的外交机构——总理各国事务衙门（总理衙门，译署，总署）。从传统的朝贡制度，到建立具有近代意义的外交机构，这是一个重要的历史转变。对此，笔者准备从以下几个方面作一些探讨。

一

在鸦片战争之前，清朝统治者自诩为"天朝上国"，把中国以外的国家和民族一概视为"蛮夷戎狄"，因此在处理对外关系上，只有所谓"理藩"，而无外交，更谈不上什么外交思想和外交制度。鸦片战争失败后，清政府尽管被迫同西方列强签订了第一批不平等条约，对外开放了通商口岸，但仍然拒绝放弃闭关自守的传统政策。

一八六〇年，英法联军占领北京，咸丰帝仓惶逃往热河，其弟恭亲王奕訢为钦差大臣与唯一未逃出北京城的军机大臣文祥来主持"抚夷"局的工作，负责与欧洲列强谈判。奕訢是清政府中最早提出改革方略并积极付诸实践的大臣之一，也是洋务派在中央政府中的首要代表，他的思想对改革运动的发动和发展具有全局性的作用。对奕訢的思想转变，及他对西方列强的认识进行剖析，是我们认识和了解总理衙门建立的一个重要侧面。

在第二次鸦片战争爆发之初，奕訢同样顽固排外，尽管奕訢此时无职无权，但作为清政府统治阶级的一员，对清政府的强大充满自信，认为只要办理"得人"，战争"可操必胜之势"①因而慷慨主战。此时奕訢的"必胜"信念，是天朝上国的盲目虚骄之气使然，是对中外双方都缺乏了解的一种局外议论。但是在与西方列强真正接触之后，奕訢的思想很快发生了变化。在第二次鸦片战争中清军的节节败退，中西力量对比悬殊反差造成的强烈刺激，使奕訢对清政府的落后衰弱之势及所面临的国内外威胁有了较清醒的认识，他深深感到"外忧内患，至今已极，譬诸木腐蠹生"。②军机大臣文祥对清廷在两次鸦片战争中表现的腐败和中国士大夫官绅的虚骄与愚妄的批评，更是一针见血，他说："在内无深知洋务之大臣，在外无穷心抚驭之强吏，一切奏牍之陈，类多敷衍讳饰，敌人方桀骜，而称为恭顺，洋情虽怨毒，而号为欢忭，……中外大臣皆视办理洋务为畏途。庚申事起，几至无可措手足"。③第二次鸦片战争中清军的落后与无能给奕訢和文祥等人以深刻的印象，加之太平天国在南方咄咄逼人的攻势，使他们清醒地认识到，要想保住大清王朝，就必须寻找一种新的政策，放弃传统的处理对外事务的模式以适应眼前发生的巨大变化。他们开始感到需要了解西方，而了解西方的最好途径是和平，而不是战争。

自签订《北京条约》起，奕訢开始同外国侵略者进行了广泛的接触和频繁的交涉，在这些交往和接触中，列强为了维持清王朝的统治地位以保证他们在华的侵略权益，采取了"温和协调"的态度，以获取奕訢及同僚的信任。他们逐渐把侵略军撤出北京和天津，并积极为

清政府镇压太平天国出谋划策，送枪送炮，列强希望以自己的行动来影响清朝统治集团中的当权派，使他们改变传统的“夷夏”观念，“既了解我们的温和，又明白我们的力量”，“既充分理解我们的性格，又对我们信任”。④列强的这一系列活动，加上奕䜣等人对他们的观察认识，使奕䜣、文祥对西方列强的态度发生了根本的变化。他们强烈地感到西方列强能信守条约，而且与历史上经常骚扰中国内部的边疆落后民族相比，是完全不同了，“自换约之后，该夷并不利我土地人民，犹可信义笼络，驯服其性，自图振兴，似与前代之事稍异”。⑤恭亲王和文祥以西方军队按照条约迅速从北京撤退为例，断言对西方人使用信义可以使他们就范。同时，奕䜣等人也清醒地认识到：“洋人之向背，莫不以中国之强弱为衡”，“我能自强，可以彼此相安”。⑥自北京条约签订以后，以奕䜣为首的一部分满族贵族开始萌发向西方列强学习的思想，奕䜣认识到，中国、西洋各国在技艺方面，谁技艺高，就应该师法谁，既然诸国军事技艺的高强是客观存在的事实，西方各国的技艺、术数自然是中国师法的对象，“夫天下之耻莫耻于不如人，查西洋各国，数十年讲求轮船之利，互相师法，制作日新”。“若日本蕞尔小国，也知发愤为难，中国狃于因循积习，不思振作，……今不以不如人为耻，而独以学其人为耻，将安于不如，而终于不学，遂能雪其耻乎”？⑦文祥也说：“料敌审己，实有万不能不为之势，安实有万不可再误之机，误则不可复更，不为则不堪设想”。⑧恭亲王和文祥等人虽未洞悉西方技术背后的复杂世界，但终于找到了当时中国对付外国的挑战的自强之路。

在对国内情势和西方列强进行了较为清醒的反思后，奕䜣等人终于开始主动了解外国情况，打破了闭关自守的思想，要求“各海口内外商情并各国新闻纸，请饬按月咨报”，“至办理外国事务，尤应备知其底细，方能动中杀要，……庶于中外情形，了如指掌，于补弊救偏之道，益臻详审”。⑨奕䜣本人更是孜孜不倦地学习和了解外国知识，博览有关外国史地著作，对魏源的《海国图志》，据说“背能成诵”。⑩他还随时注意向洋人了解世界大势。奕䜣如此努力“通晓外国情形”，不仅使清政府的对外交涉较前减少了盲目性和被动性，也推动朝野人士进一步睁眼看世界，在清朝统治集团中开了风气之先。奕䜣、文祥在第二次鸦片战争后期处理中外关系的方针是在分析中外形势的情况下制定的，虽然他们的认识还处于一个低级水平，却达到了当时的最高水平。他们敢于冲破传统的心理状态，去做人们所视为畏途的洋务，公开要求了解西方，要求设立专门的外交机构，在观念上不能不说是一个重要的转变。诚然，他们对外的认识还是很模糊的，但是，他们力求在他们知识与能力所能达到的范围内，去重新认识中国，重新认识世界，比之当时大多数站在保守立场上来指责他们的国粹派的高论，他们的观念和思想不能不说是认识上的进步。

二

面临“三千年未有之大变局”，是继续坚持“立国之道，尚礼仪不尚权谋”，还是要“采外人之长技，以成中国之长技”，地主阶级内部在争吵，在裂变。一些通过镇压太平天国起义起家的地主官僚，一方面在同太平军的作战中亲身体验到“落地开花炸弹”的威力，积极购置和仿制洋枪洋炮，另一方面又受到两次鸦片战争的刺激，深为堂堂大国竟败于蕞尔小国之手而震惊。地方督抚曾国藩、李鸿章、左宗棠出于对中外军事实力的认识，对外的态度发生了明显的改变。他们既支持朝廷坚守和约的政策，也采取变法自强的具体行动。如曾国

藩虽反对俄国提供海军援助以镇压太平军，但仍提倡“师夷智”，并且试图制造枪炮和建造汽轮船等。他提出“访募覃思之士，智巧之匠，始而演习，继而试造”的主张，⑪曾国藩的自强观念不只是单纯地采用西方技术，而且要安置“贤且智者”到管理岗位上去，他在日记中写道：“欲求自强之道，总以修政事，求贤才为急务，以学作炸炮，学造轮舟等具为下手工夫”。⑫

当李鸿章和他的淮军乘着从英国商行租来的轮船通过太平军控制的长江地段时，他在船上呆了三天，因而有机会思考西方技术的价值。李鸿章在上海获得的处理世界事务的知识，更加深了他个人的阅历，他认为“用夷变夏，……求自强之术耳”。⑬李鸿章除了认识到中国军事上的弱点外，在与富饶的西方对比后，又痛感中国的贫困。根据他在上海的经验，他多少已知道一些关于机器生产的复杂性及西方挑选和培养人员的办法，他得出的结论是：自强需要调整中国现存的教育制度和文官录用制度，因此他建议在上海设立一所外语学校。此时李鸿章已认识到了中国所面临的困境：“今东南海疆万余里，各国通商传教，往来自如，麇集京师及各省腹里，阳托和好之名，阴怀吞噬之计，一国生事，诸国构煽，实为数千年来未有之变局。轮船电报之速，瞬息千里，军械机器之精，巧力百倍，炮弹所到，无坚不摧，水陆关隘，不足限制，又为数千年未有之强敌。外患之来，变幻如此，而我犹欲成法制之，譬如医者疗疾，不问何症，概投之以古方，诚未见效也”。⑭李鸿章在这一段议论中，首次提出了中国面临“数千年来未有之变局”与“数千年来未有之强敌”这个著名的命题，从而标志着中国近代士大夫在西方挑战的严峻现实面前在认识上的进一步深化。在李氏之前，还没有人把大清帝国面临的西方威胁的严峻性，概括到这样一个高度。

左宗棠也持有李鸿章关于自强的一些观点。日意格等法国人给他带来了关于西方的轮船和火药武器的知识。他曾向北京建议采用西方的技术，特别是造船的技术，左宗棠强调“泰西巧而中国不必安于拙也，泰西有而中国不能傲以无也”。⑮他也看到了中国知识遗产的弱点：“中国之睿知运于虚，外国之聪明寄于实”。⑯从而感到需要了解和学习西方。左宗棠从建议在福州建造海军船坞起，就明确提出“谓我之长不如外国，籍外国导其先，可也”。⑰

二十四岁时已在浙江省亲眼目睹鸦片战争的郭嵩焘，战后不久他经过反省认识到，“自古边患之兴，皆由措理失宜”。⑱他又不断地反复阅读历史和仔细考虑边疆问题的重大事件，终于得出一个总的结论，即处理世界大事，势与理都应重视，换句话说，真理总要顺应形势的需要。一八五六年他来到上海，羡慕西方富强的情感与日俱增，并且进一步弄清了他对“势”和“理”的概念，为妥协的外交政策想出了一套哲学上的理论基础。郭嵩焘表示痛惜的是，中国在与西方接触的二十余年中未得到教训，他主张，在处理事务时人们应该理解外国人的动机和考虑各种现实。十九世纪六十年代初，他已在进行探索，以期超越技术的范围对西方取得更入的了解。

当时在封建士大夫集团中，有少数进步思想家敢于正视社会现实生活中的各种矛盾，主张向西方学习，他们认为要抵抗外国侵略，就必须了解敌情，研究世界各国情况。一八五六年第二次鸦片战争的爆发，一系列灾难事件的发生，使许多忧国忧民的爱国志士发出了卧薪尝胆，发愤自强的呼声。曾纪泽说：“自咸丰十年英法联军攻占北京，烧毁圆明园后，中国业已醒来”。⑲第二次鸦片战争的惨痛教训催人发愤，促人求变。上述地方大吏和思想界士大夫对西方认识的改变，他们人数很少，认识也不深刻，但却有着重要的影响，而总理衙门

正是在中央和地方握有实权的统治人物有了新的认识以后才得以建立的。

三

总理衙门的建立既是中国少数士大夫思想观念变化的结果，也是英法等国对清政府施加压力和影响的产物。英国一直要求公使驻京，与清政府建立直接的外交关系，这对清政府发生了重要的影响。奕䜣、文祥等奏议建立总理衙门，一方面适应了当时形势的要求，另一方面也满足了英法等国的要求。因此，总理衙门是在内外多种因素共同作用下成立的，它的成立有着特殊的历史条件。

一八四二年签订的《南京条约》改变了中英关系，但清政府外交制度和外交思想并没有多少改变，大清会典中有关对待西方国家的办法一仍旧例。但旧有的国际秩序已随南京条约而俱逝。广州入城之争和其它中外纠纷，使英国政府觉得有必要与清中央政府直接交涉，英国人视广州钦差大臣制度全无是处，认为它是隔挡外人北上或来京的居心设计。因此，英国和其他西方国家，对此都十分不满，他们认为这是外国与中国误会之根源，深信必须有常驻使节在北京，否则无法改变这种状况。

英国政府以"亚罗号事件"为借口发动了第二次鸦片战争，这次战争的主要目的就是要实现公使驻京，增加通商口岸等等。在英外相给驻华公使的训令中明确写道："中国政府必须同意英国使节在英国政府决定下有权常驻北京或间访京师"。⑳一八五八年六月，额尔金与中国代表在天津海光寺展开谈判，英国对驻使北京问题一再坚持，有下列原因：第一是从克里米亚战争以后，英国认为中国有可能成为第二个奥斯曼帝国，成为俄国侵略的主要目标，为防止俄国势力的扩张，英国想借英使驻京来加强对中国的影响，第二是英国人认为广州钦差大臣制度，是一切冲突之源。额尔金认为"我相信只要此种将外交事务交由省级机构主理的办法存在一天，即无与中国维持和平关系的任何保证"。㉑他深信，如果北京驻有外国使节，则在广州发生的灾难当可避免。最后，在英国的高压下，桂良只好同意英方的要求，公使驻京的实现，对中国政治产生了巨大的影响。

一八六〇年九月《北京条约》签订以后，英专使额尔金致书恭亲王奕䜣："中英两国因皇帝政策受恶劣官员影响以致发生敌对仇视，今一切都已过去，惟望清廷成立一专门主持外交的机构，以与即将设立的各国公使办理一切事务"。㉒额尔金在这一函件中明白表示，希望新成立的外交机构，不要有主战派官员参加，而由恭亲王领导的和平派继续与外人共事。本文前面论及，中国自古代以来一直没有专门的外交机构，自从与西方接触以来，一直是地方督抚负责与西方接触，但在北京条约之后，英使不但向恭亲王表示希望清政府成立一专门的外交机构，而且表示他不再与任何省级官员所担任的钦差大臣来往，一切公务将与恭亲王或在京师的外务大臣交涉，奕䜣、文祥等人在英国压力下不得不改变旧制。自从一八六〇年九月，虽然一切对外交涉均由恭亲王、军机大臣文祥和大学士桂良用"办理抚局"的名义主持，不过这种临时性的措施已难于继续维持下去，这样，总理衙门的建立是势在必行了。

一八六一年奕䜣、文祥等人联名奏请变革外交制度，建议在中央成立"总理各国事务衙门"处理外交事务，咸丰帝很快批准了这个建议。这个奏摺和所提出来的六个章程使中国处理对外关系的方式发生了重大变化，中国有史以来第一个主管外交事务的中央机构——总理衙门成立了。

总理衙门的成立受到了英法两国的欢迎，英国公使向恭亲王奕䜣发出了祝贺的照会："本大臣实深欣慰，更悉贵亲王仍总其事，尤切忻悦"。㉓法国公使也发来了同样的照会，表示庆祝。但"夷夏之防"的传统观念，在清中央和地方官僚以及士大夫阶层中仍然根深蒂固地存在着，以至总理衙门的建立遭到群起反对。李慈铭认为设立总理衙门不合体制，建议代之以理藩院内部设立一个由恭亲王率领的新部门，以处理和西方人的关系"。㉔朝野人士"日恨其不早裁撤，以为一日衙门尚存，即一日国光不复"。㉕

四

我们认为总理衙门的建立是中国中心意识消退的表现，它表明一些开明的清朝官员不再坐井观天，沉浸在天朝上国的迷梦之中，而是开始承认西方国家的存在。总理衙门的建立在中国外交史上有着重要的意义，但这并不意味着总理衙门就是一个十全十美的机构，它还有这样那样的缺陷和弱点。总理衙门是在极其复杂矛盾的历史条件下建立的，奕䜣等人的对外认识虽然稍稍冲破一些旧的樊篱，毕竟处于开始阶段，许多认识还是肤浅的和不成熟的，在这样的情况下，纰漏和缺陷则在所难免。况且，当时的封建保守势力仍十分强大，沉重的文化历史负担，僵化的社会结构，对于一个处于初创时期的崭新机构来说有着重大障碍。

以前史学界有这样一种观点，即总理衙门，"只是为侵略服务的一个半殖民地性质的政府部门"。㉖对于这种观点笔者不能赞同。总理衙门建立有着复杂的历史背景，它是多种因素共同作用的结果。诚然，总理衙门的建立受到西方列强的影响，但同时也是一部分清廷开明官僚思想观念变化的结果，它的建立也适应了当时形势发展的需要，它的出现具有历史的必然性和合理性。以往，有的学者只注意到了外国资本主义列强要变中国为殖民地半殖民地的一个方面，把中国向近代化的发展和要求都赋予半殖民地的性质，而忽视了中国社会内在的资本主义近代化趋向以及由这种趋向而形成的近代化的进步潮流，这股潮流是要维护国家独立，抗拒殖民地半殖民地化的，总理衙门不是为外国侵略服务的半殖民地政府部门，而是中国外交制度近代化的开始。

第一次鸦片战争以后，中国面临着生机勃勃的外来文化的全面挑战，中国社会发生着深刻的危机，这不仅是生存的竞争，也是两种文化的抗衡，更是催促中华民族摆脱传统的束缚，实现自我更新的绝好机会，对当时的中国人来说，唯有进行改革，迎接挑战，在国际生活中寻找新的出路。但实际上，当时朝野上下非但没有顺应时势改革进取，相反却凭籍着精神胜利法构筑了一道心理上的"不可辱"的城墙，来抵消现实中的失败，从而造成更严重的后果。鸦片战争的失败还不是民族的致命伤，失败之后还不明了失败的原因，这才是民族的致命伤。第二次鸦片战争的惨痛教训，使一些开明官僚开始真正认识到中国正面临着"数千年未有之变局"，他们开始走出了坚固的封建樊篱，瞭望资本主义世界，总理衙门的建立正是中国开明官僚开始走向国际社会所迈出的第一步。一八六一年前，中国与外部世界发生关系的准则是"朝贡制度"，而总理衙门的建立，正是冲破中国古老的传统制度，开始以国际准则与西方各国交往，从而推动了中国外交制度向近代化的发展。然而，奕䜣、文祥等人的认识和改革还是相当有限的，他们自动接受的传统文化已渗透到骨髓中，他们无力承担变革祖传家法的历史重任，他们以为只要在封建统治内部修修补补，就可以出入近代社会，这无疑是不可能的。不过历史地看，我们不能不承认他们比之于封建顽固派，他们的确进了一大步，因而受

到了激烈的辱骂和围攻，他们那些微小的改革受到重重阻挠，以至当时能清醒地对待西方文化的有识之士郭嵩焘、曾纪泽等人竟被视为“有二心于中国”的“汉奸”，使得他们只得怀着无限的凄凉和哀怨向苍天发出“天下知我者其谁！”的绝望呼声。

另外，鸦片战争以后，中国丧失了一些主权，但并没完全失去独立，没有变成殖民地。总理衙门的建立冲破了传统的封建主义准则，按照资本主义的原则来处理中国与外国之间的事务，是外交制度近代化的表现。总理衙门的工作虽然并没有夺回两次鸦片战争中丧失的主权，它的工作也接受了一些外国人的建议，但是总理衙门的工作基本上是独立的，它处理着日益繁杂的中外事务，并在这个过程中逐步学习和熟悉新的知识和准则，开拓了国人的视野。奕䜣大力提倡自强运动，促进中国在工业、科技、国防等方面的近代化，总理衙门乃是决策机关。以前，有些人不承认鸦片战争后中国有任何独立性，他们忽视了变一个独立的中国为一个半殖民地的中国要有一个过程，即使是半殖民地，中国也仍然可以发挥其尚有的独立性来进行资本主义近代化。过去由于忽视或不承认近代中国具有的独立性，因而把中国的近代化都置于半殖民地化那条线上去了，他们完全忽视了中华民族在几十年里奋起搞近代化，与半殖民地化进行抗衡的事实，因而把总理衙门这样一个向近代化转变的事实理解为中国半殖民地加深的标志。

---

①《筹办夷务始末》（咸丰朝），第3册第951页。
②《筹办夷务始末》咸丰朝，第8册第2913页。
③《清史稿》卷386一文祥传。
④转自严中平：《一八六一年北京政变前后中英反革命的勾结》，《历史教学》1954年第4期。
⑤《筹办夷务始末》咸丰朝第6册第2674页。
⑥《筹办夷务始末》同治朝卷25第2页。
⑦《同治中兴京外奏议约编》卷5。
⑧同（5）。
⑨《近代中国对西方认识资料》第612页。
⑩费行简：《近代名人小传》第72页。
⑪《中国早期的轮船经营》吕实强，第47，53页。
⑫《中国对西方的反应：1839—1932年文献概览》 邓嗣禹 费正清 第62页。
⑬《李文忠公全集，朋僚函稿》卷1，第9页。
⑭《李文忠公奏稿》卷24，《复奏海防事宜疏》。
⑮《左文襄公全集·奏稿》卷18，第2—4页。
⑯同（19），第10—13页。
⑰《左文襄公全集》请福建开设船厂疏。
⑱《郭嵩焘先生年谱》郭廷以，卷1，第42页。
⑲《中国先睡后醒论》曾纪泽。
⑳《中英外交史论集》第53页。
㉑《历史与人物》吴湘湘（台）——慈禧早期史实。
㉓《第二次鸦片战争》第5册第389—391页。
㉔《越缦堂日记》李慈铭，同治六年六月三日记。
㉕《总理衙门大臣年表，孟森序》单士元。
㉖《清代的外交机关》第139页。